

Dr. sc. Željko Radić, viši asistent
Pravnog fakulteta u Splitu

NEKI ASPEKTI KONTROLE UPRAVITELJA SREDNJOVJEKOVNIH GRADOVA, S OSVRTOM NA SPLITSKO STATUTARNO PRAVO*

UDK: 340 (497.5) (091)

Primljeno: 5.4. 2005.

Izlaganje s znanstvenog skupa

Potreba za nepristranim i stručnim vodstvom navodila je srednjovjekovne gradske komune da upravu povjeravaju kompetentnim načelnicima - strancima. Ipak oni su u svojem djelovanju bili ograničavani nizom kautela koje su odraz urođene sumnjičavosti komunalnog duha prema svemu unitarnom i izvanjskom. Autor u svom tekstu ukazuje na odredbe Splitskog statuta (1312 g.) koje čuvaju relativno zaokruženu sliku institucije načelnika/potestata sa svim ograničenjima koja su joj imanentna.

Ključne riječi: medieval city state, city governor, constitution of the city-state, limitations of power

I.

1. – Izgradnja udružene Europe koja pred našim očima doživljava svoje konačno ozbiljenje, nije posve recentna pojava, nego proces dugačkog trajanja u punom značenju riječi. Današnja se integracija zasigurno ne bi mogla ni zamisliti da joj nisu prethodila vjekovna nastojanja na uspostavi europske kulturne infrastrukture. Gotovo da nije ni potrebno isticati ulogu koju su u svemu tome odigrali s jedne strane gradovi, u početku glavni formativni čimbenik europske kulture,¹ a s druge pravo kao jedan od njezinih pilastara.²

Povijesne preteče moderne europske pravne kulture treba tražiti u srednjovjekovnim autonomnim gradskim komunama koje su u svojim normativnim sustavima izgradile pravnu regulativu koja je na optimalan način jamčila temeljne društvene vrednote: slobodu, pravdu, miran suživot i gospodarski prosperitet.³ Komunalni pokret nije dugo ostao lokaliziran na Italiju, zemlju iz koje je potekao, nego se brzo proširio i na urbani prostor drugih krajeva. Nova su stremljenja među prvima prigrlili i gradovi na istočnoj jadranskoj obali. Tako su, pored ostaloga, preuzeli i zamisao o nadzoru nad poslovanjem gradske uprave, u prvom redu njezina pročelnika.

* Rad predstavlja autorovo izlaganje na pravno-povijesnoj sekciji *Drugog kongresa hrvatskih povjesničara*, održanog u Puli 29. rujna - 3. listopada 2004. godine, naslovljenoga *Hrvatska i Europa: integracije kroz povijest*.

¹ Za pitanje uloge urbaniteta u europskoj kulturi usp. PIRENNE, 143. i dalje; BRAUDEL, 279. i d.; DAWSON, 328. i d.; PADOA SCHIOPPA, 195. i d.; BOSL, *passim*.

² Za pitanje doprinosa prav(ništva) u stvaranju europske kulture usp. R. ZIMMERMANN, Predgovor djela: WIEACKER, str. V; MOCCIA, 799. i d.; STEIN, *passim*.

³ O temeljnim europskim pravnim vrijednostima detaljnije STEIN – SHAND, 6. i d. Usp. i CVITANIĆ (2002.), *passim*.

Ideja o podvođenju uprave pod pravo, odnosno načelo zakonitosti uprave, veliki je uvid europske pravne misli. Iako taj institut u svojoj suvremenoj impostaciji predstavlja stečevinu moderne pravne države, barem u nekim svojim vidovima bio je anticipiran već u pravnim sustavima medijskih gradova. Započet ćemo s kratkim osvrtom na doprinos talijanskih gradskih komuna koje su i u tome smjeru krčile put ostalima.

2. - Najranije naznake podvrgavanja upravnog aparata pravnom nadzoru susrećemo već u početnom razdoblju razvitka autonomnih gradskih komuna, koje u Italiji započinje još koncem XI. st. Sa konstitucionalnog motrišta to se doba često zove i konzularnim, budući da su na čelu gradskih uprava stajali kolegiji tzv. konzula.⁴ Broj članova takvih kolegija varirao je u rasponu od dvojice pa sve do nekoliko desetaka.⁵ Kadšto je broj konzula odražavao broj okruga od kojih je dotični grad bio sastavljen.⁶ Izbor konzula vršio se na posredan način, kao što je i inače bilo uobičajeno u tom razdoblju.⁷ Prvi poznati konzuli zabilježeni su u Lucci 1080.,⁸ odnosno u Pisi 1081. godine.⁹ Mehanizmom oponašanja institucija konzulat se ubrzano širio Italijom, a uskoro i drugim zemljama.¹⁰ Zastupljen je i kod nas, najranije u Dubrovniku (već 1168.)¹¹ i Zadru (1174.),¹² nešto poslije i u Splitu,¹³ a relativno kasno u Trogiru.¹⁴ Međutim, treba istaknuti kako konzularna uprava u Dalmaciji nije ostvarila onaj kontinuitet kakav je imala na Apeninskom poluotoku.¹⁵ Usprkos tome, nerijetko se pojavljuje i u kasnijem razdoblju, izmjenjujući se s tipološki mlađim upravnim formama.¹⁶ Tako su u vrijeme sklapanja ugovora o priznanju mletačke vlasti (*Pactum Sibenici*, 1322.), na čelu

⁴ PADOA SCHIOPPA, 206.-212.; ASCHERI, 211. i d.; CARAVALE, 261.-266.; PINI, 73.-83.; CAMPITELLI, 78., 91.-93.; FASOLI, 155. i d.; VISCONTI, 51.; KLAJČ-PETRICIOLI, 167.-170.

⁵ O tome koliko su članova najčešće imali spomenuti kolegiji, u literaturi se iznose različita mišljenja. Tako na primjer LEICHT (1972.: str. 235.) spominje četvoricu, osmoricu ili dvanaesticu, a KLAJČ (1990.:170.) petoricu ili sedmoricu. Usp. i PINI, 74.

⁶ LEICHT (1972.), 235.

⁷ Najčešće tako da opća skupština (*concio, arengo*) izabere određeni broj elektora koji bi potom izvršili izbor konzula. *Ibidem*. Usp. i PINI, 74.

⁸ PIRENNE, 120.

⁹ FASOLI, 156.; LEICHT (1972.), 235.

¹⁰ LEICHT (1972.), 227. i d.; PIRENNE, 120.-121., 137.

¹¹ CD, vol. II, str. 119.-120. Usp. i KLAJČ (1990.), 177.

¹² CD, II, 136. O zadarskim konzulima usp. KLAJČ (1968.), 67. i d.; KLAJČ (1985.), 73.; KLAJČ (1990.), 170. i d.; KLAJČ-PETRICIOLI, 156., 158., 167.-170.

¹³ Prvi put splitski se konzuli u ušćevanim vrelima spominju u jednoj ispravi iz 1223. godine, ali i tada stoji u sjeni kneza, njegovog zamjenika (vikara) i dvojice sudaca koji su na popisu komunalnih uglednika navedeni prije njih (CD, III., 226.). Iz kronike arhiđakona Tome pak razabiremo da je u sljedećim godinama konzulat u Splitu predstavljao nešto uobičajeno. Nominalno, pročelnicima gradske uprave ostali su i dalje knezovi, ali su oni svoje upravljačke odgovornosti uglavnom zapostavljali te brinuli jedino o vlastitim prihodima koje su izvlačili iz kneštva. To je naročito došlo do izražaja u razdoblju kneštva Grgura bibrskog (1227.-1234.). Opisujući užarene odnose u gradu zahvaćenom anarhijom u predvečerje prelaska na načelnički sustav uprave, naš kroničar lamentira protiv kužne oholosti koja je ovladala duhovima, zbog čega su oni koji su se činili moćnijima, bilo rektori bilo *konzuli* (naš kurziv), malo brinuli o zajedničkoj koristi (*Superbie pestis precipue uigebat in ea ita, ut qui potentiores esse uidebitur, uel rectores seu consules, paruum curam de communi utilitate haberent*). Usp. TOMA ARHIĐAKON, 182.; NOVAK, I., 133., te 458.-459.

¹⁴ Prvu vladu konzula Trogir dobija tek 1269. godine. Usp. KLAJČ (1985.), 193.

¹⁵ Usp. npr. KLAJČ (1990.), 176.-177.

¹⁶ Za Zadar usp. KLAJČ – PETRICIOLI, 170. i d.

Šibenika stajala četvorica konzula.¹⁷ Još i u XIV. st. konzulat kao prijelazni oblik upravljanja učestalo se susreće i u Splitu¹⁸ i Trogiru.¹⁹

Ne upuštajući se u dublje promišljanje njihovih međusobnih relacija, valja primijetiti kako ustanova srednjovjekovnog konzulata nipošto ne predstavlja derivat istoimene rimske magistrature.²⁰ Medievalni je konzulat za naš predmet relevantan zbog toga što predstavlja točku raskida s dugačkom ranosrednjovjekovnom, odnosno pred-komunalnom praksom sadržajno i vremenski neodređenog, te pravno nevezanog obavljanja javnih poslova.²¹ Dok su gradski poglavari u pred-komunalnom razdoblju, barem nominalno, bili područni gospodari ili njihovi opunomoćenici, konzuli nastupaju kao mandatar nove autonomne komunalne zajednice.²² Ograničenost pravnog položaja konzula ogleđa se nadasve u kratkoći njihove službe - koja je samo u rijetkim slučajevima dosegala do godine dana, a obično je bila mnogo kraća - kao i u nemogućnosti izravnog reizbora.²³

S obzirom na to da su se konzuli redovito oslanjali na izobražene pomoćnike, odnosno savjetnike, a nerijetko su i sami bili educirani pravnici (*sapientes*), upravna je djelatnost s uvođenjem konzulata znatno dobila i na svojoj kakvoći.²⁴

Pa ipak, konzularni je model upravljanja patio od ozbiljnih nedostataka. Premda je komuna već prerasla organizacijski stupanj privatnog udruženja te postala nekom vrstom javnopravne korporacije,²⁵ to nije dovelo i do uklanjanja antagonizma između različitih sastavnica komunalnog društva. Nesnošljivost zasnovana na personalnim, staleškim, strukovnim, političkim²⁶ ili nekim drugim osnovama, samo se produbila i konačno postala trajnom prijetnjom uređenom građanskom poretku. Suvremena vrela na dojmljiv način dočaravaju dramatično ozračje stranačkih borbi, popraćenih beskonačnim nizom unakrsnih umorstava, progonstava, razaranjem domova, devastacijom polja i tome slično. Bilo je praktično nemoguće pronaći neku istaknutu obitelj ili pojedinca koji bi se uzmogao izdići iznad frakcijskih sukoba, odnosno koji bi uživao sveopće povjerenje. Konzuli su, naime, kao domaći ljudi neizbježno bili eksponenti pojedinih sučeljenih interesa, tako da su u opisanim borbama teško uspijevali sačuvati neutralan položaj.²⁷ Zato su komune već tijekom druge pol. XII. st. izlaz iz krize tražile u novim modalitetima upravljanja. Sve češće su za gradske

¹⁷ LJUBIĆ, I, 335. Usp. i KLAJČ (1985.), 232.; KLAJČ (1990.), 183.

¹⁸ Usp. NOVAK, I., 229.-231., 247., 458.-460.

¹⁹ Usp. KLAJČ (1985.), 215.-228. i *passim*.

²⁰ Podrobnije PIRENNE, 120.; FASOLI, 156.-157.; PADOA SCHIOPPA, 210.; PINI, 74.

²¹ PIRENNE, 120.; PADOA SCHIOPPA, 206.

²² PADOA SCHIOPPA, 206.; CAMPITELLI, 79.-80.; KLAJČ-PETRICIOLI, 167.-170.

²³ PADOA SCHIOPPA, 206.; ASCHERI, 261.

²⁴ PADOA SCHIOPPA, 206.

²⁵ Podrobnije ASCHERI (1994.), 206. i d.

²⁶ Sjetimo se samo opreke između tzv. *gvelfa* i *gibelina*, koji su sukobima papinstva i rimsko-njemačkih careva podupirali jednu ili drugu stranu. Usp. LOPEZ, 252.

²⁷ VISCONTI, 51.; CARVALE, 474.-477.; PADOA SCHIOPPA, 212.-213.

upravitelje pozivani upravljanju vični načelnici-stranci,²⁸ što u vrijeme vladajućeg partikularizma i još uvijek zapretane nacionalne osjećajnosti nisu nužno morali biti i etnički stranci, već često samo građani nekoga drugog, iako, razumije se, prijateljskog grada.²⁹

3. – Kao što je istaknuto, prelazak na novu koncepciju upravljanja bio je motiviran ponajviše, premda ne i isključivo, potrebom nadilaženja unutarnjih podjela koje učvršćenjem komunalnog sustava i usponom autonomije nisu bile iskorijenjene. Nerijetko su, naime, i vanjske pogibelji, odnosno presizanja, govorila u prilog prihvaćanju načelnništva kao oblika djelotvornog vodstva.³⁰

S načelničkim modelom upravljanja otvoreno je novo poglavlje komunalne povijesti. Iako se prepuštanje komunalnog kormila tehničaru-strancu isprva zamišljalo kao provizorna uredba, to se rješenje u praksi pokazalo neobično djelotvornim te je uskoro poprimilo stalan značaj.³¹ Od načelnikâ se očekivalo da osiguraju održavanje komunalnog prava, sada već uvelike pretočenog u pisane kodekse, za koje se ustalio naziv statuta (*statutum*),³² te da posreduju u stranačkim sukobima koji su predstavljali prijetnju i samome opstanku komunalnih zajednica.³³ Već sama činjenica da načelnik kao vanjanin po pravilu nije imao osobnih veza u mjestu svoje službe, što ga je stavljalo iznad tzv. stranaka i njihovih parcijalnih probitaka, smatrala se solidnim jamstvom nepristranosti i učinkovitosti njegove uprave.³⁴ Načelnički sustav upravljanja odlikovao se k tome i stručnošću, budući da su načelnici, uz odgovarajuće praktično iskustvo stečeno na upravljačkim poslovima u različitim gradovima, po pravilu posjedovali i formalnu pravničku naobrazbu.³⁵ Usto su sa sobom redovito doveli skupinu za upravu verziranih suradnika (tzv. *familia*).³⁶ Suvremenici su o načelništvu izgradili izrazito afirmativnu, čak i idealiziranu sliku,³⁷ s kojom moderna znanstvena kritika nije baš uvijek suglasna.³⁸ Načelnički režim nije bio samo predmetom minuciozne normativne regulative, već i pomne teoretske

²⁸ ASCHERI (1994.), 271. i d.; PADOA SCHIOPPA, 212. i d.; CARVALE, 266. i d., 476. i d.

²⁹ ASCHERI (1994.), 272., ASCHERI (1987.), 180.-181.; PINI, 85.

³⁰ LEICHT (1972.), 238.

³¹ CASSANDRO, 821.

³² Često se i sami načelnici javljaju u ulozi redaktora statuta. Štoviše, neki smatraju da je reforma statutarnog prava u mjestu službovanja bila jedan od glavnih načelnikovih zadataka. Drugi, međutim, drže da se taj zahtjevniji zadatak obično povjeravao tzv. statutarima (*statutarii*), kao njihov isključivi posao. Za naše je prilike pak znakovito da su obje poznate redakcije splitskog statutarnog prava djelo splitskih načelnika-stranaca, Gargana iz Ancone (1240.), odnosno Percevala iz Ferma (1312. godine). Podrobnije PIERGIOVANNI, 27.-38.; MATIJEVIĆ SOKOL (2002.), 319.; CALASSO, 424.; NOVAK, I., 136.-138., 399.-400.; CVITANIĆ (1998.), 34.-38.

³³ CARVALE, 476.

³⁴ *Ibidem*, 476. Usp. i LOPEZ, 252.; VISCONTI, 51.-52.; PINI, 84.-85.

³⁵ Praktičnog vršenja načelničke službe nisu se žalili ni najvrjedniji predstavnici pravničke struke, poput bolonjskog doktora (glosatora) Iacopa Baldovinija koji je rečenu službu obnašao u Genovi 1229. Usp. PIERGIOVANNI, 27.-38.; LEICHT (1972.), 238.

³⁶ PADOA SCHIOPPA, 214.

³⁷ Usp. PINI, 86., bilj. 38. i ondje navedenu lit. Načelnički sustav uprave imao je i kod nas oduševljenih zagovornika, poput splitskog arhidakona Tome koji je i najzaslužniji za njegovo uvođenje u Splitu, a posredno i druge dalmatinske primorske komune.

³⁸ Podrobnije CARVALE, 477.

obrade. Tijekom XIII. i XIV. stoljeća sastavljen je niz traktata *De regimine civitatum* koji detaljno raščlanjuju njegove najvažnije aspekte.³⁹ Obično sadrže vrlo detaljne naputke o izboru načelnika, te o načinima obavljanja načelničke funkcije, tako te su od njih imali koristi i gradovi i profesionalni načelnici.⁴⁰

4. – Načelnicima su po pravilu povjeravane razmjerno široke ovlasti koje se kristaliziraju oko triju glavnih javnih funkcija. Uz zastupanje komune u unutarnjim i vanjskim odnosima, to su još i unutarnja uprava te gradska jurisdikcija.⁴¹ Ipak, bilo bi presmiono zaključivati da je prelaskom s kolegijalne vlade konzulâ na monokratsku upravu načelnika izmijenjena fizionomija komunalnog poretka, odnosno da su načelnici u svojim rukama koncentrirali svu vlast.⁴² Opće je mjesto u relevantnoj literaturi da srednjovjekovni načelnik (potestat) nije politički *leader*, nego tek plaćeni *menager*, odnosno izvršitelj volje kolektivnih tijela u kojima je bila usredotočena politička vlast u komunama.⁴³ Ne samo što načelnici po pravilu nisu smjeli donijeti niti jednu značajniju odluku bez odobrenja komunalnih vijeća, nego su i u provedbi zaključaka vijeća ograničavani nizom mjera predostrožnosti.⁴⁴ Sloboda djelovanja općinskih načelnika sputavana je i ne manje brojnim propisima koji su im nametali aktivna zaduženja, nerijetko vezana uz odgovarajuće stroge rokove. Sve je to statute pretvaralo u minuciozne programe upravljanja. Tako su na primjer načelnici morali voditi računa o tome da se stanovita pitanja iznesu na dnevni red vijeća, da se izvrši izbor odgovarajućih povjerenstava, da se poduzmu određeni javni radovi i tome slično.⁴⁵

5. – Posebnu je pozornost izazivalo pitanje kontrole sudbenih i upravnih akata načelnika, ali i drugih komunalnih magistrata. Takva je kontrola bila dvovrsna. Očitovala se s jedne strane kroz novi institut sudskog priziva, koji se doduše mnogo šire primjenjivao na građanskopravnom negoli na kaznenom području.⁴⁶ S tim je povezano i pitanje ograničavanja diskrecijske vlasti (načelnika i) sudaca, a vrijedi spomenuti i podatak da je u tzv. općem pravu (*ius commune*) vrijedilo stajalište po kojemu su vršitelji sudske funkcije mogli biti pozvani na odgovornost za nezakonite odluke ne samo ako su one proizišle iz zle namjere, nego i iz neznanja.⁴⁷ S druge strane pak strane uvedena je ustanova sindikata (tal. *sindacato*), koja nedvojbeno predstavlja jednu od najoriginalnijih komunalnih institucija.⁴⁸ Srž funkcije komunalnog sindikata sastojala se u

³⁹ *Ibidem*. Usp. i PINI, 86.; ASCHERI (1994.), 272. V. i sljedeću bilješku.

⁴⁰ U tom je pogledu vrlo informativan osvrt M. MATIJEVIĆ-SOKOL (2002.:309. i d.) na uzorni spis toga žanra, *Liber de regimine civitatum*, kojega se autorstvo uobičajeno pripisuje firentinskom načelniku Ivanu iz Viterba.

⁴¹ PADOA SCHIOPPA, 212. i d.; CARVALE, 476.-477.; VISCONTI, 52.; ASCHERI (1994.), 271. i d.

⁴² LEICHT (1972.), 238.

⁴³ *Ibidem*, 238.-239.; VISCONTI, 52.; CARVALE, 477.; PINI, 84.-86.

⁴⁴ Podrobnije LEICHT, (1972.), 238.; ASCHERI (1994), 273. i d.; CARVALE, 476. i d.; PINI, 85. i d.; VISCONTI, 52.

⁴⁵ Podrobnije ASCHERI (1994.), 273.

⁴⁶ PADOA SCHIOPPA, 214.

⁴⁷ LEICHT, (1972.), 238.

⁴⁸ Podrobnije o ustanovi sindikata *Ibid.* 238. Usp. i ASCHERI, 273.; PADOA SCHIOPPA, 214.; PINI, 86.

naknadnom nadzoru nad poslovanjem načelnika i njegovih suradnika. Nadzoru se pristupalo neposredno poslije izminuća načelništva, a podrazumijevao je da isluženi načelnik-stranac s članovima svoje družine još neko vrijeme – u rasponu od nekoliko dana pa sve do nekoliko tjedana – ostane u mjestu dotadašnjeg službovanja kako bi mogao odgovarati na eventualne službene, ali i privatne, štoviše i anonimne pritužbe na njegov rad. Naziv spomenute ustanove dolazi odatle što su nositelji opisanog nadzora bili naročiti komunalni službenici, nazvani starim grčkim terminom sindik. Distinktivno im je obilježje bilo upravo ovlaštenje prosuđivanja, odnosno vrednovanje rada drugih opunomoćenih komunalnih dužnosnika.⁴⁹ Komunalni sindici bili su snabdjeveni različitim ovlastima koje su njihovoj nadzornoj funkciji pribavljale potreban autoritet. Tako su u prvom redu mogli odugovlačiti s isplatom posljednjeg obroka načelnikove plaće sve do trenutka dok on ne bi bio i službeno razriješen dužnosti. U tome nije teško prepoznati neku vrstu garancije za eventualne štete prouzročene nesavjesnim ili nezakonitim radom samoga načelnika ili članova njegove družine (*familia*). No, rečeni su sindikalni nadzornici nerijetko raspolagali i konkretnijim kaznenim ovlastima, poput oduzimanja eventualne protupravne dobiti, izricanja globa i sl. Institut komunalnog sindikata kolao je od grada do grada, prelazeći iz statuta u statut, pa je za kratko vrijeme postao nezaobilaznim instrumentom komunalne zakonitosti.⁵⁰

6. - Uz spomenuta funkcionalna ograničenja, načelništvo kao upravljačka forma bilo je podvrgnuto i statusnim restrikcijama. U tom smislu karakterizira ga i kratkoća trajanja⁵¹, nemogućnost neposrednog ponavljanja mandata⁵² te, konačno, zakonsko maksimiranje načelnikove plaće.⁵³

7. - Sva navedena ograničenja načelničke funkcije obično su bila akcentuirana već u tekstu prisege, polaganje koje je predstavljalo neizostavni dio izborne procedure. Oblik i sadržaj načelničke prisege redovito su bili fiksirani statutarnim propisima.⁵⁴ O važnosti toga pitanja najbolje govori okolnost što je u mnogim slučajevima statutarni tekst i započinjao upravo obrascima prisege komunalnih magistrata.⁵⁵ Valja, međutim, istaknuti da su i građani komuna primateljica kolektivno prisezali na lojalnost novom gradskom upravitelju.⁵⁶

⁴⁹ Premda njihove međusobne veze još uvijek nisu cjelovito proučene, nema nikakve sumnje da je upravo taj pravni institut predstavljao intelektualno i povijesno ishodište ideje strukovnih (radničkih, dioničarskih i sl.) sindikata. Usp. ASCHERI (1994.), 273., bilj. 28.

⁵⁰ Usp. lit. iz prethodnih bilježaka, napose bilj. 43. i 44.

⁵¹ Po pravilu godinu dana, kasnije uz tendenciju skraćivanja na šest mjeseci. Usp. lit. iz bilj. 53.

⁵² No od toga se u praksi često odstupalo. Usp. BELLOMO, 250.

⁵³ PADOA SCHIOPPA, 212. i d.; CARVALE, 476. i d.

⁵⁴ O značaju prisege u kontekstu načelničkog sustava upravljanja usp. MATIJEVIĆ-SOKOL, 313.

⁵⁵ ASCHERI (1994.), 273.

⁵⁶ CARVALE, 476.

II.

8. – Temeljna sličnost životnih prilika, a ne tek isprazna sklonost oponašanju, navodila je i naše primorske općine, na prihvaćanje na suprotnoj strani Jadrana već uhodanih upravljačkih obrazaca.⁵⁷ Već je istaknuto kako je prije ili poslije i u pojedinim našim sredinama bila ustrojena kolegijalna konzularna uprava. No, tendencija podvrgavanja upravne službe pravnom nadzoru afirmira se tek s inokosnim načelničkim sustavom upravljanja. Treba međutim reći da politička konstelacija u/i/oko dalmatinskih gradova, nije dopustila načelništvu da istisne druge upravne forme, odnosno da stekne onu nadmoć koju je u jednom razdoblju bilo steklo u Italiji. Glavnu smetnju njegovom izrastanju u dominantni upravni model predstavljalo je s jedne strane izborno kneštvo s kojim je načelništvo bilo prisiljeno kohabitirati u razdoblju vrhovništva hrvatsko-ugarskih kraljeva, a s druge još i više kneštvo mletačke provenijencije, koje je s načelništvom bilo potpuno inkompatibilno. Zato ćemo se ukratko osvrnuti na najvažnije tendencije u odnosima spomenutih tipova uprave, odričući se unaprijed pretenzija na potpunost.

9. - Neposredni poticaj preuzimanju sustava načelništva sastojao se i kod nas najprije u težnji da se prevladaju nutarnje razmirice,⁵⁸ ali i u nastojanju da se fragilna komunalna autonomija zaštiti od vanjskih uplitanja.⁵⁹ Štoviše, naše komune sve do sredine XIII. stoljeća nisu još bile zahvaćene onim unutarnjim vrenjem koje bi predstavljalo konkretnu prijetnju mirnom komunalnom suživotu.⁶⁰ Zbog toga su najraniji primjeri nove forme upravljanja uglavnom bili uvjetovani razlozima vanjske sigurnosti. Tako su se Zadranu među prvima na istočnoj obali Jadrana, još i prije konca XII. stoljeća,⁶¹ opredijelili za inokosnu vladu načelnika, motivirani potrebom učinkovitog vodstva pod kojim bi se lakše oduprli mletačkim presizanjima.⁶² No, stjecajem nepovoljnih okolnosti novi se režim u Zadru nije stigao učvrstiti, budući da je križarsko zaposjedanje grada 1202. godine dovelo do njegove ubrzane integracije u mletački upravni poredak.⁶³ Ipak, privremeni prekid mletačkog vrhovništva sredinom XIV. st. pružio je Zadranima mogućnost da se kasnije, barem zakratko, vrata na načelništvo školovanih stranaca.⁶⁴ Premda pod drugačijim okolnostima, domalo je i

⁵⁷ Usp. RAUKAR (1980.-1981.), 168.-170. i ondje nav. lit.; NOVAK, I., 423. i d.

⁵⁸ Dovoljno je npr. vidjeti opis prilika koje su dovele do uvođenja načelništva u Splitu u: TOMA ARHIĐAKON, 182. i d.

⁵⁹ Na opredjeljenje Splitskana za načelnički sustav u jednakoj je mjeri utjecao i taj razlog. Za Zadar, ali i druge dalmatinske gradove usp. KLAJIĆ – PETRICIOLI, 167. i d.

⁶⁰ KLAJIĆ (1985.), 74. i d.

⁶¹ Doduše, prvi put susrećemo se s nazivom načelnika, odnosno potestata za jednog dalmatinskog poglavara već 1162. godine u pismu pape Aleksandra III. splitskom prvaku povodom zabrane darivanja Crkve u tom gradu. No, kako ispravno zapaža G. Novak, taj primjer još ne dokazuje da se naslov *potestas* već tada uvrježio kod nas u svom novom značenju, s obzirom na to da se papa samo poslužio nazivom koji je bio uobičajen u Italiji. Usp. NOVAK, I., str. 433.

⁶² KLAJIĆ-PETRICIOLI, 172.-173.

⁶³ *Ibidem*, 175. i d.

⁶⁴ *Ibidem*, 195.

Dubrovnik bio prinuđen prihvatiti vrhovništvo Venecije,⁶⁵ koja je usto već u XII. stoljeću zagospodarila otokom Rabom,⁶⁶ a u XIII. i Korčulom⁶⁷ i Hvarom.⁶⁸ Komune su pod Mlecima izgubile pravo samostalnog izbora pročelnika svoje komunalne uprave, koje je G. Novak svojedobno nazvao najočitijim pokazateljem slobode naših gradova.⁶⁹ Od dalmatinskih gradskih općina, mogućnost manje ili više slobodnog izbora vlastitih upravitelja zadržali su do daljnjega samo Split, Trogir i Šibenik. Svi su oni, prije nego što su – 1322., odnosno 1327. godine - i sami priznali vlast Mletačke Republike, prakticirali *regimen latinorum*, kako se u našim stranama nazivao sustav načelničke uprave.⁷⁰ No, njegova je prisutnost zasvjedočena znatno češće diplomatičkim⁷¹ i narativnim,⁷² negoli normativnim spomenicima. Pisani se statuti pak rijetko osvrću na potestate-strance, što se može objasniti prečišćavanjem njihova sadržaja u razdoblju mletačke dominacije, odnosno ispuštanjem onih statutarnih poglavlja koja su normirala slobodan izbor stranih načelnika. Umjesto načelnika-stranaca, Mleci su podređenim gradovima postavljali upravitelje iz redova svoga vlastitog patricijata.⁷³ Ti su mletački namjesnici obično nosili titule koje su u mjestima njihove službe bile udomaćene, što na neki način potvrđuje opredjeljenje mletačke politike da zatečeni lokalni poredak mijenja samo ukoliko je to zaista nužno.⁷⁴ Iako se mletački upravitelji i sami najčešće nazivaju načelnicima (lat. *potestas*, tal. *podestrá*), u Dalmaciji i Istri prevladavao je naziv kneza (lat. *comes*, tal. *conte*).⁷⁵ Već bi se i odatle dalo zaključiti kako je u našim komunama kneževska čast bila dublje ukorijenjena od one načelničke.

Mletačka je upravna nomenklatura poznavala i druge naslove (*capitano*, *provveditore*, *castellano*, *luogotenente*, *rettore* i slično), a raznolikost upravnoga nazivlja stajala je u korelaciji s raznolikošću upravnih funkcija.⁷⁶ Tako su u većim i značajnijim centrima uz bok upraviteljima, usredotočenima na zadaće široko definirane civilne uprave, često stajali kapetani kao nositelji vojničkih poslova. Manjim se gradovima po pravilu dodjeljivao kaštelan ili providur, a naslov rektora često je figurirao i kao generički naziv za kojega mu drago mletačkoga mjesnog upravitelja. No, bez obzira na njihov formalni naslov, mletački su upravitelji uvijek imali neovisan položaj u odnosu na komune kojima su

⁶⁵ Okolnosti u kojima su Dubrovčani priznali vrhovništvo Mletačke Republike zapravo ni do danas nisu potpuno rasvijetljene. Usp. KLAJČ (1990.), 178.

⁶⁶ MARGETIĆ (2000.), 34.-42.; NOVAK (1965.), 17.-21.

⁶⁷ FORETIĆ, 62. i d.; NOVAK (1965.), 23.-24.

⁶⁸ NOVAK (1965.), 23.

⁶⁹ NOVAK, I., 424.

⁷⁰ Naziv potječe od splitskog arhidakona Tome, pisca kronike *Historia Salonitana*, koji je i najzaslužniji za to što su i Splitski 1239. opredijelili za načelnički sustav uprave. Usp. TOMA ARHIĐAKON, 188. i *passim*; MATIJEVIĆ-SOKOL (2002.), 309. i d.; RAUKAR (2001.), 254. i d.

⁷¹ Npr. BARADA, *passim*.

⁷² Npr. LUCIĆ, I., 238.-240., 286., 298.-300., 311., 312., 322., 329., 337. i *passim*.

⁷³ ŠUNJIĆ, 98. i d.; NOVAK (1965.), 32. i d.; CACCIAVILLANI, 49.

⁷⁴ CACCIAVILLANI, 42. i d.

⁷⁵ LEICHT (1972.), 264.; CACCIAVILLANI, 44.-56.; ŠUNJIĆ, 97. i d.

⁷⁶ CACCIAVILLANI, 42. i d.; ŠUNJIĆ, 98. i d.; PEDERIN, 24. i d.; NOVAK (1965.), 32.

upravljali.⁷⁷ Njihova služba, pa čak i privatni život, bili su doduše predmetom pomne kontrole,⁷⁸ ali je ona u krajnjoj liniji bila ustanovljena u interesu mletačke vrhovne vlasti.⁷⁹ Zbog svega toga mletački kneževski naslov ima malo sličnosti s institutom izbornog kneštva koji je u Dalmaciji cirkulirao počevši od XII. stoljeća.

10. - Naslov izbornog kneza ušao je u optjecaj u dalmatinskim gradovima s dolaskom Arpadovića, i redovito se susreće tijekom idućih stoljeća, premda nema stalno i nepromjenljivo značenje.⁸⁰ Načelnici-potestati pak pojavljuju se u ulozi gradskih pročelnika u vrijeme kada su knezovi kao naslovni poglavari gradova izgubili zanimanje za stvarno vođenje gradske uprave. Relacije načelnništva s kneštvom bile su slojevite i dinamične. Kao upravna forma, načelnništvo je češće predstavljalo nadopunu, a kadšto i alternativu izbornom kneštvu. Za ovu drugu situaciju paradigmatičan je pothvat Splićana koji su 1239. godine, na inicijativu gradskog uglednika Tome Arhiđakona, odlučili za gradskog upravitelja umjesto kneza izabrati jednog potestata iz Italije.⁸¹ Sam je Toma bio jedan od dvojice splitskih uglednika koji su upućeni u ankonitansku marku sa zadatkom da ondje izaberu za splitskog načelnika onoga tko im se učini najprikladnijim za tu službu. Njihov izbor padne na Ankonitanca Gargana de Arcscindisa, kojega je poslije tri uzastopna godišnja mandata u načelničkoj časti naslijedio krčki knez Ivan, a ovoga Bernard iz Trsta.⁸² Splitski je primjer proizveo dubok dojam i u drugim sredinama koje su zadržale mogućnost autonomnog izbora svoga čelnika, tako te su se i one s vremena na vrijeme odlučivale za *regimen latinorum*.⁸³ Svoje prve, gore navedene potestate, Splićani su izabrali posve slobodno, a da za to nisu dobili niti tražili ma čije dopuštenje. Poslije su isto tako svojevolumno odlučili odustati od načelnništva te izabrati za kneza nekog velikaša, nadajući se njegovoj vojničkoj pomoći i zaštiti. Bilo je to 1243. godine, u vrijeme eskalacije rata s Trogiranima koji su uživali posebne simpatije kralja Bele IV. Tako je splitskim knezom postao bosanski ban Ninoslav, izbor kojega se međutim nije pokazao naj sretnijim rješenjem, budući da je novi knez bio u neprijateljstvu s kraljem. Stoga se Bela IV. odlučio umiješati te prisiliti Splićane da se obvežu da će ubuduće svoje knezove birati iz redova ne samo kraljevih podanika, već i njegovih aktivnih privrženika. Na taj je način Split lišen temeljne samoupravne

⁷⁷ BEUC, 515.

⁷⁸ CACCIAVILLANI, 55.-56.; BEUC, 516.; ŠUNJIĆ, 98. i d.; KOLANOVIĆ, 45.-46.

⁷⁹ KLAJČ (1985.:240.) ističe kako je Venecija dobro pazila da joj knezovi u dalmatinskim gradovima ne prekoračuju ovlasti koje su im ugovorima (*pacta*) s pojedinim gradom dodijeljene, no da to često nije vrijedilo i za Zadar zbog posebne važnosti toga grada u mletačkom sustavu vladanja.

⁸⁰ Usp. NOVAK, I., 425. i d.

⁸¹ Dok su Zadranici, kao što smo vidjeli, nekoliko desetljeća ranije, dok još nisu ni znali za veće unutarnje potrese, upravu gradom povjerali inokosnom načelniku-strancu pod pritiskom opasnosti izvana, Splićani su se priklonili načelničkoj upravi zbog anarhije i strančarenja u koje je grad zapao tridesetih godina XIII. stoljeća. Nema sumnje da je značajnu ulogu u tome odigrao glavni zagovornik latinskog načina upravljanja, arhiđakon Toma, koji je kao bolonjski đak morao dobro poznavati institut načelnništva, a nije zanemariva ni okolnost da je bio istaknuti eksponent latinske stranke. Podrobnije o svemu TOMA ARHIĐAKON, 182.-191.; NOVAK, I., 133.-135.; MATIJEVIĆ-SOKOL (2002.), *passim*.

⁸² Podrobnije TOMA ARHIĐAKON, 188. i d.; NOVAK, I., 433. i d.

⁸³ KLAJČ (1985.), 88.; MATIJEVIĆ-SOKOL (2002.), 319.

povlastice koju je uživao još od Kolomanova doba.⁸⁴ Zanimljivo je da Bela IV. slično ograničenje nije uveo i za Trogirane ni stanovnike drugih gradova.⁸⁵ Počevši od nadbiskupa Hugrina, koji je na splitsku kneževsku stolicu zasjeo 1244. godine, isključivo voljom kralja i bez ikakva izbora,⁸⁶ - što je ipak predstavljalo izniman slučaj - istu su funkciju obnašali brojni hrvatski feudalni mogućnici. Bez obzira na razlike među splitskim komesima toga razdoblja,⁸⁷ ipak im je svima zajedničko to što su se zadovoljavali funkcijom gradskih zaštitnika, koja im je osiguravala i određene prihode, dok su spram stvarnog vođenja grada bili indiferentni. Kako po pravilu nisu ni stanovali u Splitu, njihove je interese u gradu zastupao neki domaći čovjek u svojstvu vikara, a ponekad i potkneza (vicekomesa). Neposredno su pak gradom upravljali gradski potestati koje je gradsko vijeće ponekad biralo slobodno, a ponekad u dogovoru s knezom. Da su potestati bili stvarni zastupnici gradske uprave, vidi se i po tome što su oni sami nerijetko predstavljali grad i prema samom njegovu knezu.⁸⁸ Ukoliko je grad bio bez potestata, uprava se po pravilu povjeravala rektorima, konzulima ili sucima, rjeđe vitezu (*miles*) ili kapetanu.⁸⁹ Činjenica da su naši srednjovjekovni gradovi bili prisiljeni svoje knezove odabirati među vjernim kraljevim pristalicama, značila je bez sumnje udar na njihove slobodštine. Međutim, ona nije uvijek morala imati za posljedicu stvarno sužavanje gradske samouprave. Čak i u nekim ekstremnim slučajevima, kakav je onaj splitski iz 1367. godine, kada je kralj natjerao građane da ponište izbor bana Tome za svoga kneza, naloživši im da na istu funkciju s uobičajenom plaćom za sljedeće dvije godine izaberu zadarskog patricija Ivana Grizogona, on (kralj) nije u načelu imao ništa protiv toga da uz kneza uposle i jednoga pravника iz Padove koji bi kao načelnik neposredno upravljao gradom na temelju Statuta.⁹⁰ To je posve jasna potvrda da su se gradski knezovi zadovoljavali političkim patronatom i pobiranjem prihoda koje im je donosilo kneštvo, zanemarujući pitanje stvarnog upravljanja gradom. Da ponovimo još jednom, gradovima su za vrijeme vladavine hrvatsko-ugarskih kraljeva u sjeni kneštva upravljali potestati, a ako takvih nije bilo i neki drugi izborni komunalni magistrati. Tako su stvari stajale do dvadesetih godina XIV. stoljeća, kada su vlasti Mletaka podvrgli najprije Šibenik i Trogir (oba 1322.), a potom i Split (1327.). U događajima iz 1358. dalmatinskim komunama, doduše, polazi za rukom osloboditi se gospodstva Venecije, no samo do početka XV. stoljeća, kada su iznova, ovoga puta trajno, integrirane u mletački Stato da Mar. Tijekom mletačke dominacije uslijedila je konačna redakcija većine naših gradskih statuta. Kao što je gore već naznačeno, u njima je rijetko spomenut

⁸⁴ NOVAK, I., 435.

⁸⁵ No, treba ipak reći da je i u Trogiru sloboda biranja gradskih upravitelja u XIV. stoljeću kad je grad, nakon nekoliko desetljeća (1322.-1358.) mletačke dominacije, ponovno došao pod vrhovništvo hrvatsko-ugarskih kraljeva, sve manje vrijedila. LUCIĆ, I., 633.; NOVAK, I., 435., 443.-444.

⁸⁶ NOVAK, I., 435.-436.

⁸⁷ *Ibidem*, 430.-432.

⁸⁸ *Ibidem*, 454.

⁸⁹ *Ibidem*. O uređenju komunalne uprave u Splitu te o pojedinim magistraturama usp. i MARGETIĆ (1997.), str. 19.-23.

⁹⁰ LUCIĆ, I., 631.-633.

institut načelnništva, čije je mjesto zauzeo institut mletačkog kneštva koji je, za razliku od tipa kneštva koje su dalmatinski gradovi ranije poznavali, predstavljao stvarnu negaciju komunalnog samoupravljanja.

III.

11. – Međutim, stjecajem okolnosti, u Statutu grada Splita iz 1312. godine sačuvala nam se relativno zaokružena slika o funkciji potestata-stranca, sukladna uređenju te ustanove u komunalnim porecima na Apeninskom poluotoku. Takvo što zacijelo treba zahvaliti ponajviše činjenici što je Splitski statut redigiran prije inkorporacije grada u mletačku upravno-političku ekumenu, te barem u određenom stupnju i osobnom utjecaju na statutarne formulacije priređivača Statuta, potestata Percevala iz talijanskog grada Ferma. Intencija je Statuta bila ne samo u tome da se za pročelnike gradske uprave dovode načelnici-stranci, već štoviše da se oni novače isključivo u Italiji. Stoga je bilo i izrijekom zabranjeno da *potestas et rector forensis* ili bilo tko iz kruga suradnika koje dovodi sa sobom (*familia*), bude iz Hrvatske (*de partibus Sclauonię*), odnosno iz pokrajine Dalmacije (*nec de prouincia Dalmatię*). Protivan se prijedlog smatrao nevažećim *ex iure*, a ako bi ga iznio sam načelnik ili bi takvo što dopustio nekom od svojih ljudi, imao se osuditi na globu u iznosu od pet stotina libara,⁹¹ što je – kako ćemo se niže osvjedočiti – polovica njegovih sveukupnih primanja. Na taj je način samo ozakonjena dugogodišnja praksa biranja splitskih načelnika na drugoj strani Jadrana. Istina, tijekom XIII. stoljeća funkcija splitskog načelnika često je bila u rukama Dalmatinaca,⁹² a slično vrijedi i za druge dalmatinske gradove.⁹³ No, poslije Zadranina Domalda Zadulinova 1287. godine, svi su splitski potestati potjecali su iz Italije.⁹⁴ Slično se može reći i za Trogir nakon g. 1283.⁹⁵ Simpatije prema latinskom načinu upravljanja te favoriziranje talijanskih kadrova ne može se, kao što se to ranije nerijetko činilo, apriorno tumačiti tobožnjim talijanstvom dalmatinskih primorskih općina,⁹⁶ već prvenstveno nastojanjem da se otkloni štetno uplitanje domaćih feudalnih mogućnika u komunalne poslove.⁹⁷ O slabim rezultatima takvih nastojanja, kao što je istaknuto, svjedoči već i činjenica da su hrvatski velikaši desetljećima gospodovali dalmatinskim gradovima kao njihovi knezovi.

12. – Pravni položaj gradskog načelnika prema Splitskom statutu dijalektički je određen s jedne strane njegovim širokim ovlastima, a s druge rigoroznim

⁹¹ *Splitski statut*, lib. II., cap. 18.

⁹² NOVAK, I., 466.

⁹³ LUCIĆ, I., 286. i *passim*; KLAJIĆ (1985.), 155.

⁹⁴ NOVAK, I., 466.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ V. kritiku toga koncepta kod MATIJEVIĆ SOKOL (2002.), 323.-325.

⁹⁷ Usp. CVITANIĆ (1998.), 96.-97.; RAUKAR (2001.), 253. i d. Uostalom, primjeri isključivanja kandidata iz pojedinih krajeva ili mjesta, motivirani različitim razlozima, mogu se sresti i u talijanskom statutarom pravu. Tako su bolonjski statuti otklanjali mogućnost da se za načelnika toga grada dovede netko iz pokrajine Romagne, načelnik Macerate nije smio biti iz Maraka, Trevižani za gradskog upravitelja nisu prihvaćali nikoga iz Furlanije i tome slično. Usp. MARONGIU, 83.-84.

ograničenjima. Naš predmet ne iziskuje iscrpan prikaz načelnikovih kompetencija. Dovoljno je istaknuti da je on u skladu s uzusima vremena fungirao kao predstavnik komune prema unutra i vani, te kao predstojnik komunalne uprave i sudstva.⁹⁸ Međutim, iako su u njegovim rukama usredotočene najviše komunalne prerogative, potestat nije bio zamišljen kao suvereni politički čimbenik, nego tek kao prvi komunalni službenik.⁹⁹ Shodno tome, njegova je funkcija podvrgnuta čitavom nizu personalnih i funkcionalnih ograničenja.

I sam je izbor splitskog načelnika bio vezan strogim pravilima. Minuciozna razrada izbornog postupka¹⁰⁰ ukazuje na nastojanje da se na čelno mjesto u gradskom upravnom aparatu stvarno i dovede prikladna osoba. To je posve u skladu s doktrinom načelničkog sustava uprave u kojoj je, kako zaključuje Matijević Sokol, ključna upravo osoba potestata.¹⁰¹ Kako bi se izbjegla opasnost da načelničko mjesto postane vakantno u razdoblju između prestanka službe stare i izbora nove uprave (*regimen*), s postupkom izbora trebalo je započeti najkasnije tri mjeseca prije isteka mandata aktualnog načelnika. Budući da je načelnik, kao što je naznačeno, imao biti doveden onkraj Jadrana, izbor je valjalo obaviti ljeti kako bi se izabranomu ostavilo dovoljno vremena da obavi sve potrebne pripreme te da uzmogne doputovati dok je more još pogodno za sigurnu plovidbu.

Izbor načelnika provodio se u Velikom vijeću. Zbog važnosti predmeta, sudjelovanje u izornoj sjednici za vijećnike je bilo obilglatno, a za neopravdani izostanak vijećnici su plaćali globe. No, za pravovaljano je odlučivanje dostajala već i prisutnost većine članova vijeća, a odluka se donosila običnom većinom glasova prisutnih vijećnika. Glasovalo se na način koji je u to doba bio uobičajen, naime ubacivanjem glasačkih kuglica u žare.¹⁰² Podjela i prikupljanje glasačkih kuglica povjeravalo se dvojici redovnika franjevačkog reda ili pak komunalnom rivariju.¹⁰³ Glasačke su se kuglice prebrojavale javno i očigledno, uz obvezatnu verifikaciju rezultata glasovanja. Razumljiva je odredba prema kojoj izornoj sjednici nije smio nazočiti trenutačni načelnik niti bilo tko iz kruga njegovih suradnika. U njegovoj inače uobičajenoj ulozi moderatora Vijeća, načelnika su na izornoj sjednici zamjenjivala trojica sudaca. O svakoj se pojedinačnoj izornoj radnji unosila bilješka u zapisnik koji je po službenoj dužnosti vodio općinski notar. Pazilo se i na to da u komunalnoj palači i oko nje vlada primjereno ozračje.

⁹⁸ Podrobnije HANEL, 178.-212.; NOVAK, I., 433.-470.; CVITANIĆ (1998.), 95.-105.

⁹⁹ Usp. CVITANIĆ (1998.), 98. i 291.

¹⁰⁰ *Splitski statut*, II., 1. Usp. i CVITANIĆ (1998.), 98.-99.

¹⁰¹ MATIJEVIĆ SOKOL (2002.), 311.

¹⁰² *Splitski statut*, II., 1. Usp. NOVAK, I, 468. Glasovanje kuglicama i žarama nije bilo i jedini poznati način glasovanja. Opisujući oblike donošenja odluka u Velikom vijeću grada Trogira, LUCIĆ (I., 311., 484.-485.) navodi tri glavna načina glasovanja. Prvi i najstariji sastojao se u tome da svaki vijećnik napose priopći svoje mišljenje zapisničaru-notaru, odnosno kancelaru. Drugi način sastojao se u iskazivanju potpore predloženoj rješnju ustajanjem, a protivljenja sjedenjem. Kod trećeg načina glasovanja, ubacivanjem kuglice u žaru, razlikovale su se dvije inačice. U njegovo vrijeme, ističe Lucić, nije više bio uobičajen raniji način glasovanja stavljanjem obiju ruku u različite žare i neprimjetnim ispuštanjem kuglice u jednu od njih, već je glasač stavljaio samo jednu ruku ispuštajući kuglicu načinjenu od krpice.

¹⁰³ Iz odredbe cap. 55. druge statutarne knjige vidimo da su rivariji (ili placariji) pomoćni sudski organi, zaduženi za oglašavanje, uručenje poziva, provođenje ovrha i sl. Usp. i CVITANIĆ (1998.), 118.-119.

Tako je primjerice trebalo spriječiti buku kako bi se vijećnici mogli usredotočiti na sam izbor.¹⁰⁴

Izboru osobe načelnika prethodio je odabir pokrajine, a zatim i mjesta iz kojega bi on trebao biti doveden. Moglo je biti predloženo do najviše dvanaestero kandidata. S obzirom na to da se njihov pristanak nije pribavljao unaprijed, trebalo ih je poslije obavljenog izbora tek privoljeti na prihvaćanje načelničke službe. Kako se s tim pristankom nije moglo računati kao s nečim sigurnim, glasovanjem vijećnika zapravo se samo utvrđivao redosljed pozivanja predloženikâ na načelničku službu. Prvenstvo je, dakako, imao onaj s najvećim brojem dobivenih glasova. U slučaju prihvaćanja ponuđene službe, njegov je izbor bio i konačan. U protivnom, pozivao se sljedeći s najvećim brojem glasova, a postupak se po potrebi opetovao sve dotle dok se ne bi ishodio pristanak jednoga od kandidata. U tom pogledu izborni red Percevalovog Splitskog statuta vidljivo odstupa od doktrinarnih smjernica sadržanih u traktatima o izboru gradskih upravitelja. Traktati, naime, kod toga pretpostavljaju aktivniju ulogu komunalnih izaslanika, prepuštajući im u krajnoj liniji i meritornu odluku o izboru potestata, iako uz uvjet da se posavjetuju s odličnicima čije preporuke mogu olakšati izbor.¹⁰⁵ Njihova odluka obično bi se iznosila pred veliko vijeće na ratifikaciju.¹⁰⁶ No, ti su traktati zapravo predstavljali samo preporuke koje su gradovi tumačili kako im je odgovaralo.¹⁰⁷ I Splitski statut nalaže da se poslije obavljenog izbora imenuju opunomoćeni općinski izaslanici (*syndici, ambasciatores*), sa zadatkom da otputuju do izabranoga i upoznaju ga s izborom. No, njihov se zadatak u osnovi svodio na uručenje zapečaćene pismene ponude osobi na koju je već pao izbor splitskih vijećnika. O eventualnom pristanku imali su već u mjestu prebivališta novog načelnika dati sastaviti javnu ispravu.¹⁰⁸

Ukoliko je prihvatio službu, izabrani načelnik bio je dužan doputovati u Split u roku od mjesec dana¹⁰⁹ u pratnji jednoga viteza ili suca upućenog u pravo (*unum militem socium seu iudicem in iure peritum*), jednog notara te deseterice naoružanih vojnika.¹¹⁰ Prije nastupanja dužnosti, zajedno s članovima svoje pratnje (*familia*) polagao je svečanu javnu prisegu na koju ćemo se još osvrnuti.

Splitskom je načelništvu svojstvena i kratkoća službe. Trajanje joj je ograničeno na godinu dana, a isluženi je načelnik ponovno dolazio u obzir za istu

¹⁰⁴ *Splitski statut*, II., 3.

¹⁰⁵ Na takav je način bio izabran prvi splitski načelnik, Ankonitanac Gargan 1239. godine. Usp. TOMA ARHIĐAKON, 186.-190.; MATIJEVIĆ SOKOL (2002.), 312. Slično tome šibenski *nuncii et ambasciatores* dvaput biraju svoga potestata u Trogiru (1270. g. Valentina Petrova te 1271. Nikolu Jakovljeva Vodovari). Usp. CD, V., 528.-529.; BARADA, I., 265; KLAJČ (1985.), 154.-155.

¹⁰⁶ PINI, 86. Takva uloga splitskog vijeća dolazi do izražaja u izvještaju arhiđakona Tome o svršetku prve godine Garganova službovanja. U toj prigodi okupili su se vijećnici i odlučili da se zbog uspješne uprave Garganu služba produži za još godinu dana. Usp. TOMA ARHIĐAKON, 200.-202.; MATIJEVIĆ SOKOL, (2002.), 320.

¹⁰⁷ *Ibidem*. V. npr. način na koji su Trogirani birali svoga načelnika 1287. u: LUCIĆ I., 311. i d.; KLAJČ (1985.), 198.

¹⁰⁸ *Splitski statut*, II., 2., 13.

¹⁰⁹ *Ibidem*, II., 13.

¹¹⁰ *Ibidem*, II., 8.

dužnost istom nakon petogodišnjeg mirovanja. Sve to *mutatis mutandis* vrijedi i za članove njegove službene familije.¹¹¹ Ipak, ponavljanje mandata nije bilo, kao što je naprijed istaknuto, posve nespojivo s koncepcijom načelničke uprave.¹¹²

I zakonsko je maksimiranje načelnikove plaće, kako smo vidjeli, opće mjesto toga tipa uprave.¹¹³ Visina plaće ovisila je o materijalnim prilikama komune primateljice. Godišnja plaća splitskog načelnika iznosila je tisuću libara, no spomenuta je statutarna odredba imala dispozitivni značaj, budući da je Vijeće po vlastitoj rasudbi taj navedeni iznos moglo uvećati ili smanjiti. Do povećanja načelnikovih primanja u Splitu je prvi put bilo došlo već 1240. godine, prilikom produljenja službe Ankonitancu Garganu. No, načelnik nije smio sam davati inicijativu za povećane svojih primanja. Iz vlastite plaće načelnik je morao isplatiti i članove svoje družine.¹¹⁴ Troškove dolaska, odnosno odlaska po svršetku službe, snosio je također sam načelnik, kao i rizik eventualnih šteta koje bi putem pretrpio. Izrijeckom su, međutim, isključene štete prouzročene gusarskim djelovanjem Omišana, Hrvata ili Krajinana, koje je bila dužna podmiriti splitska komuna.¹¹⁵ Načelnik je plaću primao obročno. Treći, posljednji obrok, isplaćivao mu se umanjen za iznos od stotinu libara koje su komunalni rizničari imali pravo zadržati sve dotle dok ne bi otpale sumnje u postojanje kakvog odštetnog zahtjeva bilo komune bilo njenih građana prema načelniku, odnosno njegovim suradnicima. Treba dodati i to da načelnik nije smio primati isplate, makar i u valjanim rokovima, odnosno iznosima, bez nazočnosti trojice sudaca.¹¹⁶ Na bilo kakva dodatna beriva načelnika nije imao pravo.¹¹⁷

Pravna ograničenja kojima je podvrgnut splitski gradski načelnik ne iscrpljuju se samo u pitanju njegova izbora, duljine službe ili primanja, nego čvrsto obasežu i njegovo poslovanje. U svojoj već spomenutoj prisezi, načelnik se obvezivao na obdržavanje komunalnog prava (statutarnog i običajnog¹¹⁸), na nepristrano postupanje prema svakomu, odgovarajuću skrb za potrebne i nemoćne osobe, čuvanje službene tajne i tome slično.¹¹⁹ Nepristranom obavljanju službe

¹¹¹ *Ibidem*, II., 16., 18.

¹¹² Usp. MATIJEVIĆ SOKOL (2002.), 313. Uostalom i sama je splitska praksa ranije znala i za suprotna rješenja. Tako je služba bila produljena već prvom splitskom potestatu Garganu, i to ne jednom nego još dva puta.

¹¹³ MATIJEVIĆ SOKOL, (2002.), 313.

¹¹⁴ *Splitski statut*, II., 9.

¹¹⁵ *Splitski statut*, II., 6. LUCIĆ (I., 311.-313.) pak izvješćuje kako su Trogirani 1287. g. u prigodi izbora svoga načelnika između petorice predloženika iz Ferma, odlučili od Omišana, odnosno od njihova kneza Jurja, zatražiti i pisana jamstva (*securitas*) da novi knez neće biti napadnut. Dodaje i da su omiški gusari uza sve to, otprilike u isto vrijeme bili i uzaptili jednog načelnika koji je bio na putu za Trogir. Usp. i KLAIĆ (1985.), 198.

¹¹⁶ *Splitski statut*, II., 9.

¹¹⁷ *Ibidem*, II., 11. No, postoje i drugačiji primjeri. Tako su npr. Trogirani 1285. godine svom potestatu Palmeriju de Falco iz Ferma, uz godišnju plaću dali u zakup i pravo pobiranja globa do iznosa od 50 libara. Usp. LUCIĆ, I., 312.

¹¹⁸ Vrijedi napomenuti da je identifikacija splitskih pravnih običaja počivala na objektivnim i pouzdanim kriterijima, i to u prvom redu na iskazima šestorice vjerodostojnih svjedoka ili alternativno na postojanju barem dviju sudskih odluka zasnovanih na odgovarajućem običaju. Kod pomanjkanja statutarnih propisa i običaja, načelnik je bio dužan postupati *ex aequo et bono*. Usp. *Splitski statut*, II., 16.

¹¹⁹ *Ibidem*, II., 16.

trebale su pogodovati i mjere koje su ograničavale ili čak sprječavale privatno općenje službenika s domaćim građanstvom, kakve su primjerice zabrana privatnih donacija ili konzumiranje jela i napitaka u društvu pojedinih građana.¹²⁰

K tome, splitski načelnik nije smio izbivati iz grada tijekom službe, osim zbog bolesti ili službene odsutnosti,¹²¹ niti je bez opravdana razloga smio zatražiti prijevremeno otpuštanje iz službe.¹²² Međutim, mogao je po kazni biti udaljen s položaja te lišen prava koja iz njega proizlaze, ukoliko bi se kod neke interne razmirice priklonio jednoj od sukobljenih strana.¹²³ Štete pak prouzročene prekoračenjem ovlasti trebao je oštećenicima nadoknaditi iz vlastite imovine.¹²⁴

Ni sudbene odluke načelnika i njegove Kurije nisu bile neopozive. Problem priziva ili još šire sudačke odgovornosti, posebno je pitanje koje iziskuje samostalnu obradu. Ovdje ćemo se ograničiti samo na konstataciju da je splitsko statutarno pravo, uz uobičajeni priziv na sljedeću kuriju,¹²⁵ tj. na novi sastav suda koji se izmjenjivao tromjesečno, kasnije dopuštalo i priziv protiv drugostupanjske presude, koji se ulagao na neki od talijanskih sveučilišnih kolegija.¹²⁶

Funkcionalna ograničenost načelnikovog položaja najjasnije se konkretizira u propisu koji mu dopušta da pred Veliko vijeće iznosi isključivo one prijedloge koje je većinom glasova odobrila Kurija.¹²⁷ Taj je propis kasnije (1367.) pooštren, time što je valjanost načelnikovih inicijativa uvjetovana privolom sada već dvotrećinske većine sudaca i savjetnika.¹²⁸

Svojevrsan oblik nadzora nad radom splitskog načelnika provodio je i nekakav kolegij predstavnika pojedinih gradskih četvrti, takozvanih *contrata*.¹²⁹ Istini za volju, naslov odnosnog statutarnog poglavlja (*De his qui debent contrariari potestati Spalati*)¹³⁰ semantički nije adekvatan njegovu tekstualnom sadržaju, koji otkriva da se zadatak toga kolegija sastojao, ne toliko u suprotstavljanju aktima samoga načelnika, koliko u istupanju protiv eventualnih prijedloga, iznesenih na narodnom zborovanju odnosno skupštini, ali i u drugim prigodama (*in qualibet arenga uel parlamento et extra*), da se načelniku dodijele ovlasti ili prihodi koji mu po statutarnim propisima ne bi pripadali, odnosno da se ista osoba ponovno uzme u tu službu prije negoli na to stekne pravo. Načelnik je

¹²⁰ *Ibidem*, II., 9.

¹²¹ *Ibidem*, II., 16.

¹²² *Ibidem*, II., 62.

¹²³ *Ibidem*, II., 20.

¹²⁴ *Ibidem*, II., 14.

¹²⁵ *Ibidem*, III., 129.

¹²⁶ *Ibidem*, *Novi statut*, cap. 27.-31. O običaju prizivanja na sveučilišne kolegije Padove, Perugie ili Bologne, a možda i drugih obrazovnih središta, pisao je već LUCIĆ (I., 629.-640.). Po njegovim riječima, taj je običaj bio udomačen u Dalmaciji, iako ga od statuta izrijekom spominju jedino Splitski, Kotorski i Šibenski. Usp. i NOVAK, I., 260.-262.

¹²⁷ Tj. glavno tijelo izvršne vlasti, kojega uz gradskog načelnika čine još i trojica sudaca te šestorica savjetnika. *Splitski statut*, II., 23.; Usp. i CVITANIĆ (1998.), 93.-95.

¹²⁸ *Splitski statut*, Ref. cap. 70.

¹²⁹ Na ulogu splitskih, a posredno i trogirskih gradskih četvrti, osvrnuo se već LUCIĆ, I., 483.; Za pitanje općenite važnosti te institucije u srednjovjekovnim komunama pak usp. PADOA SCHIOPA, 208. te PINI, 114.

¹³⁰ *Splitski statut*, II., 31.

već u prvim danima svoga službovanja morao i osobno povesti računa o tome da članovi spomenutoga tijela, koje nema nekog posebnoga naziva, polože prisegu, čime je u smislu statutarnog prava efektivno započinjala svaka komunalna služba. Također se morao pobrinuti i za to da Veliko vijeće na upražnjena mjesta u spomenutom kolegiju izabere nove ljude. Upravo iz toga proizlazi trajni, a ne možda *ad hoc* značaj kolegija predstavnika gradskih četvrti, iako je on po svemu sudeći inauguriran tek s redakcijom Statuta iz 1312. godine. Na to ukazuje okolnost što trajanje njegova saziva nije oročeno, a sami su članovi toga tijela poimenice nabrojani u Statutu.

Konačno, naš Statut poznaje i institut naknadnoga sindikalnog nadzora koji je emblematičan za sustav načelničke uprave. Sindike zadužene za provođenje kontrole nad radom načelnika i njegovih suradnika nakon izminuća njihove službe - koje Statut naziva sindicima splitskog načelnika (*syndici potestatis Spalati*), odnosno računovođama (*rationatores*) - treba razlikovati od istoimenih funkcionara s raznovrsnim drugačijim zaduženjima.¹³¹ Ukupno ih je bilo troje, a biralo ih je Veliko vijeće već sutradan po svršetku načelnikova mandata. Zadatak im se sastojao u tome da u roku od osam dana pribave i razmotre poslovno izvješće načelnika i njegovih suradnika, s naglaskom na financijske aspekte njihove uprave. Ovi su sindici raspolagali i kaznenim ovlastima koje su se očitovale ne samo u mogućnosti oduzimanja protupravne dobiti, već također i u mogućnosti da službenike odgovorne za zlorabe osude na globe u dvostrukoj visini eventualnog nezakonito pribavljenog iznosa.¹³² Sindici splitskog načelnika bili su mjerodavni i za zaprimanje možebitnih pritužaba trećih osoba protiv isluženog načelnika i njegovih ljudi. Rok za podnošenje takvih pritužaba iznosio je četiri dana, računajući od stvarnog početka rada sindikalnog kolegija. Ukoliko na poslovanje službenika podložnih sindikalnom nadzoru nije bilo pritužaba, ili su uložene pritužbe opozvane, ili pak odbijene, ili im je na odgovarajući način već udovoljeno, rečeni su sindici bili dužni kontrolirane službenike i formalno razriješiti službe kako bi ovi konačno mogli časno otići iz Splita, što je u krajnjoj liniji predstavljalo obostrani interes.¹³³

* * *

Na primjeru splitskog načelništva razvidno je kako su i naše statutarne pravne prožela ona progresivna strujanja koje su vladala najnaprednijim pravnim porecima tadašnjeg svijeta. Razdoblje načelničke uprave, kojemu je imanentno stručno i nepristrano upravljanje, predstavlja sam vrhunac u razvitku srednjovjekovne komunalne autonomije, a uvjetno se može reći i komunalne zakonitosti. Premda su komunalne slobode u kasnijem razvoju pretrpjele slom ili barem znatna ograničenja, komunalna su iskustva bez sumnje predstavljale jedan od vrutaka nadahnuća za suvremenu demokratsku i legalističku misao.¹³⁴

Literatura:

1. ASCHERI (1987.) = M. Ascheri, *Lo straniero nella legislazione e nella letteratura giuridica del tre-quattrocento: un primo approccio*, *Rivista di storia del diritto italiano*, LX, 1987, 180-194.
2. ASCHERI (1994.) = Isti, *Istituzioni medievali*, Bologna 1994.
3. BARADA = M. Barada, *Trogirski spomenici. Monumenta spectantia historiam Slavorum Meridionalium*, I.-III, Zagreb, 1948.-1951.
4. BELLOMO = M. Bellomo, *Societá e istituzioni dal Medioevo agli inizi dell'etrá moderna*, Roma, 1976.
5. BEUC = I. Beuc, *Statut zadarske komune iz 1305. godine*, *Vjesnik Državnog arhiva u Rijeci*, sv. II., Rijeka, 1954.
6. BRAUDEL = F. Braudel, *Civilizacije kroz povijest*, Zagreb 1989.
7. CACCIAVILLANI = I. Cacciavillani, *Le autonomie locali nella Serenissima*, Padova, 1992.
8. CALASSO = F. Calasso, *Medio evo del diritto, I. Fonti*, Milano 1954.
9. CAMPITELLI = A. Campitelli, *Europeenses. Presuposti storici e genesi del diritto comune*, Bari, s. a.
10. CARAVALE = M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, 1994.
11. CASSANDRO = G. Cassandro, *Comune – cenni storici*, *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, 1957.
12. CD = *Diplomatički zbornik kraljevine Hrvatske, Dalmacije i Slavonije (Codex diplomaticus)*, sv. I.-XVIII., ur. T. Smičiklas i dr., Zagreb, 1904.-1985.
13. CVITANIĆ (1998.) = A. Cvitanić, *Statut grada Splita. Splitsko srednjovjekovno pravo*, Split, 1998.
14. CVITANIĆ (2002.) = A. Cvitanić, *Iz dalmatinske pravne povijesti*, Split, 2002.
15. DAWSON = C. Dawson, *La nascita d'Europa*, Torino, 1969.
16. FASOLI = G. Fasoli, *Dalla civitas al comune*, Bologna, 1961.
17. FORETIĆ = V. Foretić, *Otok Korčula u srednjem vijeku do g. 1420.*, Zagreb, 1940.
18. HANEL = J. J. Hanel, *Pravni život u Spljetskoj općini*, *Rad JAZU* 54, Zagreb, 1880.
19. HANEL = J. J. Hanel, *Statuta et leges civitatis Spalati*, *Monumenta historico iuridica Slavorum meridionalium*, vol II., Zagreb, 1878.
20. KLAIĆ (1985.) = N. Klaić, *Povijest grada Trogira. Javni život grada i njegovih ljudi*, Trogir 1985.
21. KLAIĆ = N. Klaić, *Povijest Hrvata u srednjem vijeku*, Zagreb, 1990.
22. KLAIĆ – PETRICIOLI = N. Klaić – I. Petricioli, *Zadar u srednjem vijeku*, Zadar 1976.
23. KOLANOVIĆ, J. Kolanović, *Šibenik u kasnom srednjem vijeku*, Zagreb. 1995.
24. LEICHT (1972.) = P. S. Leicht, *Storia del diritto italiano. Diritto pubblico*, Milano, 1972.

25. LEICHT (1943.) = Isti, *La formazione storica del diritto pubblico medievale*, u: *Scritti vari di storia del diritto italiano*, I, Milano 1943.
26. LOPEZ = R. Lopez, *Rođenje Evrope*, Zagreb, 1978.
27. LOZINA = D. Lozina, *Lokalna samouprava. Poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Split, 2004.
28. LUCIĆ = I. Lucić, *Povijesna svjedočanstva o Trogiru*, I, Split 1979.
29. LJUBIĆ = Š. Ljubić, *Listine o odnošajih između južnog slavenstva i Mletačke Republike*, sv. I, Zagreb, 1875.
30. MARGETIĆ (2000.) = L. Margetić, *Lo statuto d'Arbe*, Atti, XXX, Trieste – Rovigno, 2000., str. 9.-59.
31. MARGETIĆ (1997.), L. Margetić, *O nekim značajkama pokretanja kaznenog postupka u srednjovjekovnim dalmatinskim gradskim općinama*, p. o. iz: Rad HAZU 475, Zagreb 1977.
32. MARONGIU = A. Marongiu, *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano – Varese. 1977.
33. MATIJEVIĆ SOKOL (1999.) = M. Matijević Sokol, *Regimen latinorum arhiđakona Tome u teoriji i praksi*, Historijski zbornik, LII, 1999, str. 17.-32.
34. MATIJEVIĆ SOKOL (2002.) = M. Matijević Sokol, *Toma Arhiđakon i njegovo djelo*, Jastrebarsko, 2002.
35. MOCCIA = L. Moccia, *Les bases culturelles du juriste européen: Un point de vue continental*, 4-1997,
36. NOVAK, I. = G. Novak, *Povijest Splita*, I., Split, 1978.
37. NOVAK (1965.) = M. Novak, *Autonomija dalmatinskih komuna pod Venecijom*, Zadar, 1965.
38. PADOA SCHIOPPA = A. Padoa Schioppa, *Il diritto nella storia d'Europa. I. Il Medioevo*, Padova, 1995.
39. PIERGIOVANNI = V. Piergiovanni, *Lezioni di storia giuridica genovese*, Genova, 1983.
40. PINI = A. I. Pini, *Citta, comuni e corporazioni nel Medioevo italiano*, Bologna s. a.
41. PIRENNE = H. Pirenne, *Le citta del Medioevo*, Bari, 1995.
42. RAUKAR (1997.) = T. Raukar, *Hrvatsko srednjovjekovlje*, Zagreb, 1977.
43. RAUKAR (1980.-1981.) = *Komunalna društva u Dalmaciji u XIV. stoljeću*, Historijski zbornik, XXXIII.-XXXIV. (1), Zagreb, 1980.-1981, str. 139.-209.
44. RAUKAR (2001.) = T. Raukar, *Splitsko društvo u "Salonitanskoj povijesti" Tome Arhiđakona*, Zbornik 45. Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Supplement, 1, 2001., str. 243.-274.
46. STEIN = P. Stein, *Roman Law in European History*, Cambridge, 1999.
47. STEIN-SHAND = P. Stein-J. Shand, *I valori giuridici del Eruropa occidentale*, Milano, 1987.
48. ŠUNJIĆ = M. Šunjić, *Dalmacija u XV. stoljeću*, Sarajevo, 1967.
49. TOMA ARHIĐAKON = T. Arhiđakon, *Historia Salonitana atque Spalatinorum pontificum*, Split, 2003.

50. VISCONTI = A. Visconti, *Corso di storia del diritto italiano, III., Storia dello stato e dei mezzi per l'attuazione del diritto*, Milano, 1954.

51. WIEACKER = F. Wieacker, *A History of Private Law in Europe*, Oxford, 1995.

SOME ASPECTS OF GOVERNORS' CONTROL IN MEDIEVAL CITY COMMUNES WITH REFERENCE TO CITY OF SPLIT STATUTE LAW

Summary

The need for impartial and expert leadership caused medieval city communes to entrust administrative control to competent governors who were foreigners. However, they were limited in their function by a range of limitations of power, which is a reflection of the communal spirit's inherent suspicion of all that is unitary and exterior. The author deals with the Split Statute regulations in the year 1312, which portray a rather well-rounded picture of an institution of governor with all the ensuing limitations.

Key words: medieval city communes, city governor, consitution of the city commune, limitations of power

P.S. Ja mislim da je riječ commune bolje nego predloženi 'state' pa kolega Radić neka odluči kako hoće